IX kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 70)
z dnia 24 maja 2023 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 70)

24 maja 2023 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO),** przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– Zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 51/22, SK 57/22, SK 56/21, SK 66/22, SK 79/22, SK 40/22.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Zbigniew Gromek** – naczelnik wydziału, **Daniela Wybrańczyk**, **Dorota Lis-Staranowicz**, **Karol Dobrzeniecki** – eksperci oraz **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – pracownicy sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Otwieram kolejne posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam panie poseł i panów posłów. Witam pracowników Kancelarii Sejmu. Witam wszystkie osoby obserwujące nasze posiedzenie.

Mamy kworum.. Głosowało 16 osób. Oznacza to, że Komisja jest zdolna do podejmowania uchwał.

Porządek dzisiejszego posiedzenia został państwu doręczony. Obejmuje on zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: SK 51/22, SK 57/22, SK 56/21, SK 66/22, SK 79/22, SK 40/22.

Pierwszą sprawę referuje pani Daniela Wybrańczyk, bardzo proszę. Pierwsza sprawa ma sygn. SK 51/22.

Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Daniela Wybrańczyk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 51/22 jest tożsama ze sprawami, które miałam przyjemność prezentować wcześniej. Ze względu na to, że było to jakiś czas temu, pozwolę sobie zaprezentować najważniejsze kwestie.

W tej sprawie stan faktyczny był następujący: Sąd Okręgowy we Wrocławiu, w sprawie o zapłatę uwzględnił powództwo. Od powyższego wyroku apelację wywiódł pozwany. Apelacja zawierała wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu oddalił ten wniosek.

Następnie pozwany wniósł o sporządzenie uzasadnienia. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu odrzucił wniosek strony pozwanej jako niedopuszczalny. W efekcie sąd odrzucił też apelację jako nieopłaconą. Następnie pozwany wniósł zażalenie na postanowienie o odrzuceniu apelacji, zaskarżając je w całości. Zażalenie to zostało oddalone.

W tym stanie faktycznym strona skarżąca wniosła skargę do TK kwestionując brak możliwości zaskarżenia postanowienia oddalającego zgłoszony w apelacji wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych.

Skarżący przedmiotem skargi uczynił art. 394^2 § 1^1. Przepis ten dopuszcza wniesienie przez stronę tzw. zażalenia poziomego w sprawach określonych w tym przepisie. Zawiera on katalog postanowień sądu II instancji, od których przysługuje zażalenie do innego, równorzędnego składu sądu II instancji. W tym katalogu nie zostało wymienione postanowienie oddalające, zgłoszony w apelacji wniosek o zwolnienie od kosztów sądowych.

W ocenie skarżącego rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę jest niezgodne z powołanymi w skardze wzorcami konstytucyjnymi, czyli z art. 77, w związku z art. 31

ust. 3 i 2 konstytucji, art. 78, w związku z art. 31 ust. 3 i 2 konstytucji oraz art. 45 ust. 1, w związku z art. 2 konstytucji.

Przedmiotem skargi skarżący uczynił też art. 380 k.p.c. Jednak ten przepis nie stanowił podstawy do orzekania przez sąd i dlatego w tym zakresie trzeba było postępowanie umorzyć.

W projekcie stanowiska Sejm proponuje uznanie, że zakwestionowana regulacji art. 394^2 § 1^1 jest zgodna z art. 45 ust. 1 i art. 78, w związku z art. 176 konstytucji. Art. 176 konstytucji nie był przywołany przez skarżącego, ale można było go wyinterpretować z uzasadnienia, które skarżący przedstawił.

W pozostałym zakresie Sejm proponuje umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przechodząc do uzasadnienia tej propozycji zacznę od kwestii formalnych. Pierwsza z nich dotyczy tego – czy TK może przyjąć sprawę do rozpoznania z uwagi na to, że podobne zagadnienie było już przez niego rozpoznawane? Chodzi o wyrok z 31 marca 2009 r., sygn. akt SK 19/08. Zdaniem Sejmu, pomimo pewnego podobieństwa, nie ma podstaw do umorzenia postępowania ze względu na zbędność wydania wyroku. Jest tak z trzech powodów. Po pierwsze, obecnie kwestionowany przepis został ujęty w innej jednostce redakcyjnej. Po drugie, wzorce kontroli nieco się różnią. Po trzecie, z samego orzecznictwa TK wynika, że, to że określone przepisy stanowiły już przedmiot kontroli nie oznacza automatycznie wyłączenia dopuszczalności kontroli, jeżeli inicjator skargi powołał się na inne argumenty.

Druga kwestia formalna też dotyczy umorzenia, ale nie z powodu podobieństwa sytuacji, tj. z uwagi na brak uzasadnienia zarzutów. Zdaniem Sejmu postępowanie z tego powodu należy umorzyć w odniesieniu do art. 77 ust. 2. W tej kwestii uzasadnienie było bardzo ogólnikowe.

W odniesieniu do art. 31 ust. 3 skarżący nie przeprowadził testu proporcjonalności.

W odniesieniu do art. 2 konstytucji strona skarżąca wskazała, że ten artykuł podaje posiłkowo. Ten przepis nie powinien być wzorcem w sytuacji, gdy jest badane prawo do sądu.

Przechodząc do argumentów przemawiających za konstytucyjnością skarżonej regulacji trzeba wskazać, że apelujący może kwestionować odmowę zwolnienia od kosztów sądowych wnosząc zażalenie na to postanowienie. Rozpoznaje je sąd stosując art. 380 k.p.c., czyli jest możliwość zaskarżenia tej regulacji, ale w inny sposób.

Po drugie, nawet gdybyśmy przyjęli, że określone rozwiązanie umożliwiające kontrolę jest niedoskonałe, to trzeba pamiętać, że orzeczenie o kosztach nie stanowi odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45, a tym samym nie jest objęte gwarancjami wynikającymi z tego przepisu.

Po trzecie, to że rozwiązanie jest konstytucyjne wynika także z wyroku TK w sprawie SK 19/08 mówiącego, że zasada dwuinstancyjności nie wymaga, aby w każdej kwestii, która nie ma charakteru odrębnej sprawy, przysługiwał środek zaskarżenia. Kolejna zasada jest taka, że wymóg uiszczania opłat na rzecz sądów cywilnych nie może być uważany za ograniczenie prawa dostępu do sądu. Dodatkowo też, zwolnienie od kosztów nie jest wymierzaniem sprawiedliwości, lecz raczej czynnością z dziedziny administrowania środkami budżetowymi.

Kolejnym argumentem jest to, że w nowelizacji k.p.c. z 2019 r. nie doszło do istotnej zmiany w zakresie postępowania odwoławczego, która skutkowałaby niekonstytucyjnością skarżonej regulacji. Zarówno poprzednio, jak i obecnie, postanowienia oddalające zgłoszony w apelacji wniosek o zwolnienie od kosztów, rozpoznawane po raz pierwszy przez sąd odwoławczy, są zaskarżalne. Zmiana modelu tzw. postępowania międzyinstancyjnego sprawiła wyłącznie to, że obecnie kontroli dokonuje sąd drugiej instancji.

Piątym argumentem, który przemawia za konstytucyjnością jest to, że zwolnienia od obowiązku ponoszenia opłat sądowych są wyjątkiem a nie regułą.

Po szóste, o ile instytucja oceny stanu majątkowego strony nie może być podważana zażaleniem, to jednak jest uwzględniana przy ewentualnym zwrocie kosztów procesu na podstawie art. 98 k.p.c.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuje bardzo. Otwieram dyskusję. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie SK 51/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 23 posłów. Za – 21, przeciw – 1 wstrzymało się – 1.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 57/22. Pani prof. Dorota Lis-Staranowicz, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedstawiam projekt stanowiska do sprawy o sygn. SK 57/22. Skarga ta dotyczy dwóch przepisów ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci. Jest to art. 7 ust. 1, który stanowi, że „w przypadku utraty dochodu przez członka rodziny lub dziecko pozostające pod opieką opiekuna prawnego w roku kalendarzowym poprzedzającym okres, na jaki ustalane jest prawo do świadczenia wychowawczego, lub po tym roku, ustalając ich dochód, nie uwzględnia się dochodu utraconego”.

Z kolei art. 2 pkt 19 tejże ustawy stanowił, bo te przepisy zostały uchylone, katalog utraconego dochodu. Chodziło o 10 różnych zdarzeń prawnych, jednak nie mieścił się w tym katalogu taki dochód, jak dieta radnego, która stanowi clou naszego problemu konstytucyjnego.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w następującym stanie faktycznym. Skarżąca złożyła wniosek o przyznanie jej świadczenia wychowawczego, czyli świadczenia 500+ na pierwsze dziecko. Organ odmówił, ponieważ rodzina nie spełniła kryterium dochodowego. Jej dochód za 2014 r. wynosił 886,36 zł, a kryterium dochodowe wynosiło 800 zł.

Od tej decyzji skarżąca wniosła odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, domagając się zastosowania wobec niej mechanizmu korekcyjnego, który przewidziany jest w zaskarżonym art. 7 ust. 1. Organ odmówił zastosowania mechanizmu korekcyjnego twierdząc, że w katalogu, o którym mowa w art. 2 pkt 19 zaskarżonej ustawy, nie została ujęta dieta radnego.

Wobec tego skarżąca wniosła skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Sąd nie dopatrzył się naruszenia prawa przez organy administracji.

Następnie skarżąca wniosła skargę kasacyjną do NSA w Warszawie. Sąd ten stwierdził, że w katalogu utraconego dochodu nie mieści się dieta radnego, a następnie dodał, że ustawodawca w art. 7 wprowadził fikcję prawną związaną z pojęciem dochodu utraconego i uzyskanego przy weryfikacji prawa do świadczenia, ponieważ w tej kwestii nie decydował rzeczywisty stan majątkowy skarżącej, ale dochód utracony lub uzyskany, a przewidziany w spornym katalogu, którego źródłem jest art. 2 pkt 19 ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci.

Skarżąca twierdzi, że zaskarżone przepisy naruszają art. 2 konstytucji, czyli zasadę sprawiedliwości społecznej, art. 32, zasadę równości i art. 71 ust. 1 zdanie drugie konstytucji.

W analizie formalno-prawnej wnosimy o umorzenie postępowania w zakresie, w jakim dotyczy art. 2 i art. 32, ponieważ te przepisy nie mogą być samodzielnymi wzorcami kontroli w postępowaniu przed TK. Jedynym dopuszczalnym wzorcem kontroli jest art. 71 ust. 1, zdanie drugie konstytucji. Ten przepis gwarantuje prawo pomocy rodzinie znajdującej się w trudnej sytuacji.

Zdaniem Sejmu przedstawiony w niniejszej sprawie zarzut niekonstytucyjności dwóch przepisów ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci dotyczy nie tego, że ustawodawca, wprowadziwszy świadczenie 500+ jako środek pomocy rodzinie, nie zrealizował w ogóle konstytucyjnego obowiązku wynikającego z art. 71 ust. 1, zdanie drugie konstytucji, ale dokonał tego w sposób wadliwy konstytucyjnie. Wadliwość dotyczy kryterium dochodowego, a mówiąc precyzyjnie mechanizmu korekcyjnego, który nie uwzględnia, zdaniem skarżącej, jej rzeczywistego dochodu, bo nie uwzględnia diety radnego, którą utraciła jej rodzina.

W związku z tym powstaje pytanie, czy z konstytucyjnego prawa pomocy rodzinie znajdującej się w ciężkiej sytuacji wynika roszczenie, a potem mechanizm korygujący

obejmujący każdą zmianę w sytuacji majątkowej rodziny, w tym także sytuację, która jest wynikiem utraty diety radnego.

Zacznę od tego, że to było pierwsze świadczenie przyznawane na okres od 1 kwietnia 2016 r. do 30 września 2017 r. Wówczas kryterium dochodowe obliczano na podstawie dochodu uzyskanego w rodzinie za rok 2014. Nowelizacja z roku 2019 zniosła w ogóle kryterium dochodowe i nie ma ono dzisiaj znaczenia. Te przepisy utraciły moc obowiązującą. Chodzi o te przepisy, które są przedmiotem skargi konstytucyjnej.

Trzeba jednak wyjaśnić, że ustawa posługuje się trzema katalogami dochodu. Pierwszy katalog, to jest dochód, na podstawie którego określa się kryterium dochodowe. Jest on przewidziany w ustawie o świadczeniach rodzinnych. Ten katalog jest bardzo rozbudowany i obejmuje wszystkie niemalże źródła dochodu, jakie można uzyskiwać. Jego analiza, na podstawie której ustala się kryterium dochodowe, dała możliwość wyróżnienia 3 kategorii dochodu. Dochód podstawowy, to jest ten, który wypracowujemy własnymi rękami. Pochodzi on z umowy o pracę, wynagrodzeń z tytułu różnych umów-zleceń, czyli aktywności zawodowej, działalności gospodarczej albo działalności rolniczej. Do tego podstawowego źródła dochodu dołączamy również świadczenia wypłacane przez ZUS, czyli każdego rodzaju ubezpieczenia społecznego związanego z wystąpieniem jednego z ryzyk ubezpieczeniowych: choroby, macierzyństwa, osiągnięcia wieku emerytalnego.

Kolejny typ dochodu, to są źródła akcesoryjne. Są one związane z dochodem głównym. Są to wszelkie należności wypłacane policjantom, żołnierzom i celnikom, jeżeli biorą oni udział w konflikcie zbrojnym za granicą. Są to również deputaty węglowe i deputaty energetyczne.

Trzeci typ dochodów, to dodatkowe źródła o charakterze okazjonalnych. Są to stypendia o charakterze socjalnym, środki pomocy zagranicznej otrzymywane od rządów państw obcych, dochody z agroturystyki, staże absolwenckie i diety radnych.

Z kryterium dochodowym ustawodawca powiązał mechanizm korygujący, który służy urealnieniu dochodu w dacie przyznawania świadczeń, ponieważ jako punkt odniesienia przy ustalaniu kryterium dochodowego przyjmowany jest rok kalendarzowy. Ze względu na pewną dynamikę dochodową, która może mieć miejsce w rodzinie, ustawodawca wprowadził mechanizm korygujący, który nakazuje stosowanie tzw. dochodu utraconego i dochodu uzyskanego. W przypadku utraty źródła dochodu, prawo do świadczenia wychowawczego ustala się z jego pominięciem, a w przypadku uzyskania nowego źródła dochodu, prawo do tego świadczenia ustala się uwzględniając tę nową sytuację.

Porównaliśmy te trzy a właściwie dwa najważniejsze katalogi. Katalog, na podstawie którego ustala się kryterium dochodowe i katalog, na podstawie którego dokonuje się weryfikacji. Doszliśmy do konkluzji, że nie są one równoległe, nie są ze sobą tożsame. Istniejące pomiędzy nimi różnice skłaniają do stwierdzenia, że kwestionowany przez skarżącą mechanizm pozwalał tylko na weryfikację dochodu rodziny w skrajnych przypadkach. Wtedy, kiedy powstawało albo ustawało źródło głównego dochodu.

Główny dochód, to dochód z pracy własnej. Zalicza się do niego także dochody uzyskiwane z działalności gospodarczej albo świadczenia wypłacane z ubezpieczenia społecznego. Wbrew twierdzeniu skarżącej, mechanizm korygujący dotyczy tylko skrajnych przypadków i nie ma na celu urealnienia dochodu na cały okres, na który jest przyznawane świadczenie. Główny dochód rodziny jest wypracowywany przez członków rodziny i służy zabezpieczeniu bytu rodziny. W naszym przekonaniu dieta radnego nie mieści się w katalogu głównego dochodu rodziny.

Jeżeli spojrzymy na dietę radnego, to zupełnie inny jest cel tego świadczenia. Dieta jest ukierunkowana na prawidłowe wykonywanie mandatu, tak jak dieta parlamentarna jest zwrotem poniesionych wydatków.

Przechodząc do konkluzji należy stwierdzić, że, po pierwsze, do nowelizacji z 2019 r. świadczenie wychowawcze przysługiwało na pierwsze i na jedyne dziecko w rodzinie, ale tylko wyjątkowo, ponieważ celem świadczenia wychowawczego była poprawa dzietności w Polsce.

Po drugie, ustawodawca wprowadził kryterium dochodowe w przypadku świadczenia na pierwsze dziecko. To kryterium jest bardzo szerokie i zostało uchwalone na podstawie szerokiego katalogu dochodów.

Po trzecie, katalog dochodów obejmował również dietę.

Po czwarte, dochód skarżącej w 2014 r. był większy niż kryterium dochodowe, a to oznacza, że była ona w stanie ponieść ciężary wychowania dzieci w rodzinie, a jej sytuacja rodzinna nie wymagała pomocy państwa.

Po piąte, mechanizm korygujący nie służył urealnieniu dochodu, a korekcie podlegały tylko dochody pochodzące z działalności zarobkowej członków rodziny bądź też świadczeń je rekompensujących. Dieta nie jest świadczeniem zarobkowym. Jej celem nie jest dostarczanie środków utrzymania rodzinie.

Po szóste, okoliczność utraty diety mogła mieć wpływ na prawo do świadczenia wychowawczego, ale na kolejny okres rozliczeniowy, czyli od 1 października 2017 r. do 30 września 2018 r.

W konkluzji wnosimy, że zaskarżone przepisy są zgodne z art. 71 ust. 1, zdanie drugie konstytucji

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuje bardzo. Informuję, że w tej sprawie Sejm będzie reprezentowany przez panią przewodniczącą Barbarę Bartuś.

Otwieram dyskusję. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowaniem projektu stanowiska w sprawie SK 57/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 25 posłów. Za – 25, przeciw – 0 wstrzymało się – 0.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 56/21. Pani prof. Dorota Lis-Staranowicz, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawy podobne do tej o sygn. SK 56/21 wielokrotnie były już przedmiotem obrad Komisji Ustawodawczej. Przypomnę, że również dotyczy ona tzw. ryczałtu za nocleg w podróży zagranicznej w transporcie międzynarodowym. W tej sprawie został wydany wyrok TK w sprawie K 11/15. Po tym wyroku przedsiębiorcy, wzorem naszego skarżącego, wznawiali postępowania przed sądami. Skutek tego był taki, że sądy oddalały wnioski o wznowienie postępowań.

W naszej sprawie przedmiotem kontroli jest art. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o czasie pracy kierowców – tekst jednolity z roku 2012 – w związku z art. 77^5 § 2, 3 i 5 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy – tekst jednolity z 2018 r. – w związku z § 16 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia ministra pracy i polityki społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej.

Powiedziałam na wstępie, że sprawa została zainicjowana na kanwie wyroku K 11/15. Skarżąca spółka prowadzi działalność gospodarczą w postaci transportu międzynarodowego. W 2016 r. został wydany wyrok przez Sąd Rejonowy w Szczecinie, który zasądził od spółki na rzecz pracownika nr 1 kwotę – 56 tys. zł, na rzecz pracownika nr 2 kwotę – 54 tys. zł, na rzecz pracownika nr 3 kwotę – 58 tys. zł, na rzecz pracownika nr 4 kwotę – 50 tys. zł z odsetkami, dla pracownika nr 5 kwotę – 53 tys. zł wraz z odsetkami. Wszystkie kwoty podaję w zaokrągleniu.

Po wyroku TK skarżąca spółka wznowiła postępowanie przed sądem okręgowym domagając się zwrotu pieniędzy wypłaconych na rzecz pracowników. Sąd okręgowy oddalił jej wniosek. Skarżąca wniosła skargę kasacyjną do SN, który przyjął, że wyrok TK, na który powołuje się skarżąca, nie wpływa na poprawność rozstrzygnięcia w sytuacji, gdy pracodawca w układzie zbiorowym pracy, regulaminie wynagradzania bądź umowie o pracę, nie uregulował prawa pracownika do ryczałtu za noclegi. W takim wypadku stosujemy nadal art. 77^5 § 5 k.p.

Skarżąca, tak jak wiele innych podmiotów, po wyczerpaniu środków zaskarżenia, środków prawnych i środków odwoławczych wniosła skargę konstytucyjną do TK. Chcę powiedzieć, że postanowieniami z 11 grudnia 2019 r. – SK 11/19, 30 września 2020 r. – SK 14/16 i 28 kwietnia 2020 r. – SK 76/19, TK umorzył te wszystkie postępowania

ze względu na zbędność wydania wyroku, ponieważ zachodzi *ne bis in idem,* jak też niedopuszczalność ze względu na niezgodność z przywołanymi wzorcami kontroli.

Po pierwsze, TK stoi na stanowisku, że regulacja kodeksowa nie ma zastosowania do kierowcy w transporcie międzynarodowym. Po drugie, SN stosuje wykładnię obowiązujących przepisów w sposób zmierzający do obejścia orzeczeń TK, co pozostaje kwestią stosowania prawa, na co TK nie ma żadnego wpływu.

Mając na uwadze te 3 postanowienia TK formujemy wniosek o umorzenie postępowania w całości ze względu na zbędność i niedopuszczalność wydania orzeczenia.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuje bardzo. W tej sprawie Sejm będzie reprezentować pani przewodnicząca Barbara Bartuś.

Otwieram dyskusję. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie SK 56/21? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 21 posłów. Za – 21, przeciw – 0, wstrzymało się – 0.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 66/22. Ponownie pani prof. Dorota Lis-Staranowicz, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, przedstawiam stanowisko w sprawie o sygn. SK 66/22. Ta sprawa dotyczy art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty – tekst jednolity z 2005 r. Przepis ten utracił już swoja moc, ponieważ mamy nową ustawę – Prawo oświatowe, z 2016 r.

Zaskarżony przepis miał następującą treść: „Dotacje, o których mowa w ust. 1a-3b, są przeznaczone na dofinansowanie realizacji zadań szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej. Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na: 1) pokrycie wydatków bieżących szkół, przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego i placówek, obejmujących każdy wydatek poniesiony na cele działalności szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego lub placówki, w tym na: a) wynagrodzenie osoby fizycznej prowadzącej szkołę, przedszkole, inną formę wychowania przedszkolnego lub placówkę, jeżeli odpowiednio pełni funkcję dyrektora szkoły, przedszkola lub placówki albo prowadzi zajęcia w innej formie wychowania przedszkolnego, (…) z wyjątkiem wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji i udziałów lub wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego”.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w następującym stanie faktycznym. Skarżąca prowadzi przedszkole niepubliczne i poniosła wydatki oświatowe. Taką dotację skarżąca otrzymała. Po kontroli okazało się, że część dotacji była wydatkowana w sposób niezgodny z art. 90 ust. 3d pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Skarżąca po wyczerpaniu środków prawnych wniosła skargę konstytucyjną do TK. Zdaniem skarżącej zaskarżone przepisy naruszają art. 2, art. 32 konstytucji, a także art. 31 i art. 64 ust. 1 konstytucji.

Wnioskujemy o umorzenie postępowania w całości, ponieważ, naszym zdaniem, skarga konstytucyjna polemizuje przeciw aktom stosowania prawa, a konkretnie skarżąca polemizuje z właściwą kwalifikacją organów stosujących prawo i pewnych wydatków poniesionych przez nią na prowadzenie przedszkola. Między innymi takich jak: zakup koców, drabiny, fartuchów ochronnych, tablicy BHP itp. Uprawnia to nas do konkluzji, że nie przepis jest tutaj problemem, ale sfera stosowania prawa, a konkretnie polemika z postanowieniami organów stosujących zaskarżony przepis. Stąd też wniosek o umorzenie postępowania w całości.

Gdyby TK nie umorzył postępowania na tej właśnie podstawie, to wskazujemy dodatkowe podstawy. Skarżąca jak wzorce kontroli wymieniła art. 2 i art. 32, a one nie mogą być wzorcami samodzielnymi w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną. Jedyny dopuszczalny wzorzec kontroli w tej sprawie, to art. 21 ust. 1, w związku z art. 64 ust. 1 konstytucji. Widzimy tutaj możliwość pewnej analizy, jednak z kolei skar-

żąca nie spełniła swojego obowiązku, jakim jest rzetelne uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności.

Jest bardzo trudno zrozumieć wywód skarżącej, która, naszym zdaniem, raczej wskazuje na niezgodność poziomu przepisów dwóch aktów ustawowych. Nawet gdybyśmy dokonali wykładni zarzutów skargi konstytucyjnej, to Sejmowi również trudno jest się ustosunkować do tych zarzutów, ponieważ skarżąca podnosi naruszenie prawa własności, bo wydała swoje środki na zakup mienia ruchomego. Jego właścicielem jest skarżąca, bo nie przeszło ono, ani na własność samorządu, ani Skarbu Państwa.

Gdybyśmy poszli dalej chcąc szukać tych argumentów w skardze konstytucyjnej, to okazałoby się, że nie można przez pryzmat konstytucyjnego prawa własności analizować uprawnienia do dotacji oświatowej, ponieważ dotacja jest środkiem publicznym i powinna być wydatkowanym na określone cele publiczne. Dotacja nigdy nie staje się własnością beneficjenta.

To wszystko zmusza nas do postawienia wniosku o umorzenie postępowania w całości.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie SK 66/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 21 posłów. Za – 21, przeciw – 0, wstrzymało się – 0.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do sprawy SK 79/22. Pan prof. Karol Dobrzeniecki, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, mam przyjemność zaprezentowania stanowiska w sprawie o sygn. SK 79/22, która została zainicjowana wniesieniem skargi konstytucyjnej. Została ona wniesiona przez spadkobiercę nieruchomości położonej w Warszawie.

Skarga dotyczy zbadania konstytucyjności art. 215 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który ma następujące brzmienie:

„Przepisy ustawy dotyczące odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości stosuje się odpowiednio do domu jednorodzinnego, jeżeli przeszedł on na własność państwa po dniu 5 kwietnia 1958 r., oraz do działki, która przed dniem wejścia w życie dekretu wymienionego w ust. 1 mogła być przeznaczona pod budownictwo jednorodzinne, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r.”.

Skarżąca zakwestionowała konstytucyjność tego przepisu „w części stanowiącej zwrot: «jeżeli poprzedni właściciel bądź jego następcy prawni zostali pozbawieni faktycznej możliwości władania nią po dniu 5 kwietnia 1958 r.»”. Uznała, że „pomija on prawo do odszkodowania poprzednich właścicieli nieruchomości bądź ich następców prawnych, którzy faktyczną możliwość władania nieruchomością utracili przed 5 kwietnia 1958 r”.

BAS wnioskuje o stwierdzenie przez Wysoką Komisję, iż ta skarga jest niedopuszczalna i postępowanie powinno zostać umorzone ze względu na to, że stanowi ono w istocie skargę na zaniechanie ustawodawcze a nie pominięcie ustawodawcze. Zaniechanie nie może być przedmiotem rozpoznania przez TK.

Ta nieruchomość znalazła się na terenie objętym działaniem Dekretu z 1945 r. o własności i użytkowaniu gruntów na terenie miasta stołecznego Warszawy. Zgodnie z art. 1 przeszła ona na własność gminy m.st. Warszawy, a następnie na rzecz Skarbu Państwa. Obecnie ponownie stanowi własność miasta.

W tej sprawie poprzednicy prawni skarżącej nie złożyli w terminie wniosku o przyznanie im prawa własności czasowej. W związku z tym prezydium Rady Narodowej m. st. Warszawy odmówiło przyznania dotychczasowym właścicielom prawa własności czasowej do gruntu i stwierdziło, że wszystkie budynki położone na tym gruncie przeszły na własność Skarbu Państwa.

Skarżąca w 2013 r. zwróciła się do prezydenta m.st. Warszawy o ustalenie odszkodowania za w/w nieruchomość. Prezydent odmówił przyznania tego odszkodowania. Skarżąca wniosła odwołanie. Otrzymał je wojewoda mazowiecki, a następnie Wojewódzki Sąd

Administracyjny w Warszawie i NSA w Warszawie. Wszystkie te organy wskazywały, że oba warunki uzyskania odszkodowania powinny być łącznie spełnione. Jednak w tym przypadku nie zostały spełnione, bo poprzednicy prawni utracili je przed 1958 r. na skutek niezłożenia wniosku w terminie.

Analizując zarzuty stawiane wskazanej regulacji, dochodzimy do wniosku, że rzeczywiście mamy tutaj do czynienia z zaniechaniem ustawodawczym, ponieważ ustawodawca nie był w żaden sposób zobowiązany do tego, żeby objąć tę kategorię podmiotów działaniem ustawy. W związku z tym takie żądanie byłoby, tak naprawdę, wkraczaniem w kompetencje Sejmu. TK takimi sprawami się nie zajmuje. Dodatkowo poprzednicy prawni skarżącej nie dopełnili warunków i zostali potraktowani jak wiele innych osób, które także tych warunków formalnych nie spełniły.

Mając to na względzie, proszę Wysoką Komisję o stwierdzenie niedopuszczalności i umorzenie postępowania w sprawie. Czyli brak tożsamości jakościowej materii unormowanej i zakwestionowany w skardze, jak też przepis pozostający poza ich zakresem. Brak podstaw konstytucyjnych zobowiązujących do regulacji wskazanej w skardze materii, co przemawia za przyjęciem takiego stanowiska.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie SK 79/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 17 posłów. Za – 17, przeciw – 0, wstrzymało się – 0.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Przechodzimy do ostatniej sprawy o nr SK 40/22. Ponownie pan prof. Karol Dobrzeniecki, bardzo proszę.

Ekspert z BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, skarga konstytucyjna SK 40/22 również dotyczy sprawy z dość odległej przeszłości. Poprzednik prawny skarżącego zakupił w sierpniu 1940 r. działkę położoną w Warszawie w dzielnicy Wawer. Zawarł umowę z Bankiem Rolnym. W momencie zakupu nieruchomość była przeznaczona pod indywidualne budownictwo mieszkaniowe, ale do 1948 r. działka nie została zagospodarowana zgodnie z przeznaczeniem. Nie została zabudowana.

Naczelna Rada Odbudowy Warszawy podjęła w 1948 r. uchwałę w przedmiocie Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego dla tego obszaru. Objął on nieruchomość skarżącego i przeznaczył ją pod zalesienie. Jej zabudowę uznano za niedopuszczalną.

W następnych planach zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy zatwierdzano tę nieruchomość pod lasy, parki leśne, ogólną funkcję leśną. W 1988 r. został utworzony Mazowiecki Park Krajobrazowy oraz Park Leśny im. Króla Jana III Sobieskiego. One również obejmowały tę nieruchomość. Obecnie dla tego terenu brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Skarżący odziedziczył tę nieruchomość po swoim ojcu i wystąpił w 2015 r. z powództwem o zobowiązanie Skarbu Państwa i prezydenta m.st. Warszawy do złożenia oświadczenia woli, którego przedmiotem miało być wykupienie tej nieruchomości. Wywiódł na podstawie treści jednego z wyroków TK – SK 50/13 – iż podstawą przysługującego mu roszczenia wobec Skarbu Państwa jest art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 8 ustawy o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw. Wystąpił z takim roszczeniem uznając, że powołane przepisy przyznają właścicielom prawo do występowania o wykupienie nieruchomości.

Sądy kolejnych instancji oddalały te powództwa wskazując, że powoływanie się na obowiązujące aktualnie ustawodawstwo w zakresie możliwości ubiegania się o wykup nieruchomości w związku z odszkodowaniem za zmniejszenie jej wartości jest o tyle niecelowe, że przepisy nie znajdują zastosowania do sprawdzenia, z czym skarżący wiąże obniżenie wartości nieruchomości, które miało miejsce w latach 40-tych. Skarga kasacyjna w tej sprawie też została oddalona.

Analizując treść zarzutu trzeba powiedzieć, że jest ona, podobnie jak w poprzedniej, sformułowana w ten sposób, że pewna grupa podmiotów nie została rozmyślnie pominięta przez ustawodawcę. Jest ona tożsama pod względem sytuacji prawnej do grupy tych, którzy uzyskali prawo wykupu.

Jeżeli natomiast bliżej przyjrzeć się tej regulacji, szczególnie dotyczącej odszkodowania wypłacanego przez gminę, jeżeli zainteresować się, dlaczego ten przepis ma takie a nie inne brzmienie, to dojdziemy do wniosku, że przyczyną wprowadzenia tej regulacji jest zamiar zdjęcia z gmin obowiązku wypłaty odszkodowań za działania, które są od niej niezależne. Skoro gmina jest osobą prawną, cieszy się samodzielnością, także w zakresie finansowym, to nie powinno się na nią nakładać obciążeń spowodowanych rozstrzygnięciami wynikającymi z jej polityki przestrzennej lub niezwiązanych z lokalnym zakresem zadań. Tak było w tym przypadku. Gmina tego nie uchwalała, ale musiałaby odpowiadać za działania, które miały miejsce w latach 40-tych XX wieku.

Przyjęcie takiego a nie innego brzmienia przepisu, który został zaskarżony, jest wynikiem świadomego działania ustawodawcy mającego na celu nałożenie na gminę obowiązku wypłaty odszkodowania tylko za ograniczenia wynikające z jej decyzji, mających wyraz w obowiązującym Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego. Ta sytuacja jest odmienna. Ponadto skarżący powołuje się na Europejską Konwencję ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, zgodnie z którą takie powołanie jest niedopuszczalne.

Ze wskazanych skrótowo powodów, które zostały szerzej omówione w pisemnej wersji stanowiska, takich jak brak tożsamości jakościowej materii unormowanych i tych pozostających poza zakresem, brak podstaw konstrukcyjnych do budowy nowych deregulacji wskazanych w skardze materii, brak interesu prawnego skarżącego, prosimy o umorzenie postępowania na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o TK, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuje bardzo. Otwieram dyskusję. Jeżeli nie ma uwag i pytań, to przystępujemy do głosowania. Kto jest za pozytywnym zaopiniowanie projektu stanowiska w sprawie SK 40/22? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głosowało 15 posłów. Za – 15, przeciw – 0, wstrzymało się – 0.

Stwierdzam, że projekt stanowiska został zaopiniowany pozytywnie.

Na tym wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.